INFORME SOBRE LAS ELECCIONES A DELEGADOS PARA LOS CONGRESOS GENERAL, REGIONALES Y LOCALES DE LA COMARCA NGÄBE-BUGLÉ (24 DE OCTUBRE DE 2010)

Ciudad de Panamá, 28 de octubre de 2010

ÍNDICE

1. **Presentación** 3
2. **Nota metodológica** 5

Parte 1

3. **Antecedentes y Contexto** 7
4. **Conflicto sobre la legitimidad de las autoridades** 10
5. **Participación de los ngäbe y buglé en procesos electorales** 12
6. **Modificaciones al reglamento** 15

Parte 2

7. **Informe de la Misión de Observación** 18
8. **Resultado del sondeo** 23

Parte 3

9. **Conclusiones** 25
10. **Recomendaciones** 28
11. **Mapas temáticos ("competencia democrática")** 30

1. PRESENTACIÓN

El Estado de Panamá es firmante de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del 7 de septiembre de 2007. En esa declaración queda claramente establecido:

> *Artículo 3*
>
> Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.
>
> *Artículo 4*
>
> Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.
>
> *Artículo 5*
>
> Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

En la larga lucha de los pueblos originarios de Panamá por lograr el reconocimiento de su territorio y de su autonomía se han presentado momentos críticos que son significativos. Uno de ellos es el del proceso de elección de autoridades tradicionales en la Comarca Ngäbe-Buglé.

> *Esta Comarca, de 6,968 Km cuadrados (el 8% del territorio nacional), está habitada por unos 200,000 indígenas de las etnias ngäbe, la mayoría, y 4,000 buglé.*

El enfrentamiento interno entre las actuales autoridades tradicionales, y el choque de éstas con las instituciones del Estado, acentuado en los últimos seis años, ha llegado a un punto álgido con la convocatoria de unos comicios para la elección de delegados a los congresos General, Regionales y Locales (máximas instancias normativas, étnicas y culturales del territorio). Esta es la primera vez que el Tribunal Electoral convoca y organiza unos comicios en la Comarca.

Estas elecciones, celebradas el 24 de octubre de 2010, se producen en un contexto político complicado para las reivindicaciones de los pueblos originarios. Como explica la antropóloga Mónica Martínez Mauri: "*Panamá es particular por no regirse por una constitución pluricultural y por ser uno de los pocos países de América Latina que no ha ratificado el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). (…) esta joven república se*

desmarca del resto de Estados de la región por frenar la aplicación de los derechos indígenas en un momento de expansión de las políticas de reconocimiento. Mientras un gran número de países apuestan por el respeto de los derechos indígenas, en Panamá evidenciamos un alarmante retroceso de estos derechos y un preocupante distanciamiento de las directrices internacionales en esta materia".

> *En las elecciones del 24 de octubre se debían elegír 290 delegados al Congreso General, 580 delegados a los congresos regionales y 870 delegados a los congresos locales. Estaban convocados a votar 58,603 personas.*

Por estas razones, Human Rights Everywhere-LAC (HREV), organización internacional no gubernamental registrada legalmente en Panamá, decidió realizar una misión independiente de observación durante las elecciones del 24 de octubre de 2010, con el objetivo de emitir un informe imparcial sobre el proceso, y las consecuencias de éste para la autonomía política de la Comarca Ngäbe-Buglé.

HREV hace público este informe como un aporte al entendimiento entre los pueblos y, fundamentalmente, como un elemento de ánalisis a la hora de promocionar y defender los derechos humanos de los pueblos ngäbe y buglé; unos de los más castigados por la exclusión política, social y económica en América.

El informe no se centra solamente en la jornada electoral, sino que hace un análisis del origen del proceso y de sus posibles consecuencias.

2. Nota metodológica

La Misión Independiente de Observación de HREV se organizó durante los meses de septiembre y octubre de 2010, y se ejecutó del 22 al 25 de octubre de 2010.

La Misión fue conformada por voluntarios que fueron informados previamente sobre los aspectos técnicos de las elecciones e instruidos sobre los antecedentes legales y políticos d este proceso.

La distribución de los equipos de observación fue la siguiente:

Región	Distrito	Equipo
Ño Kribo	Kankintú	2 voluntarios
Nidrini	Besiko	2 voluntarios
Nidrini	Mironó Nole Duima	2 voluntarios
Kadriri	Müna	1 voluntario
Kadriri	Ñurun	2 voluntarios
Ciudad de Panamá		1 voluntario / coordinación emergencias
Cubiertos los 3 circuitos (regiones)	**Cubiertos 6 de los siete distritos**	**10 voluntarios en total**

Para la realización de la Misión, y conociendo las dificultades políticas del momento así como los enfrentamientos entre sectores y las amenazas de boicot a las mismas, HREV contactó con las autoridades tradicionales, las cuáles solicitaron formalmente la Misión Independiente en carta del 13 de octubre. Asimismo, se informó al Tribunal Electoral (TE) de la Misión y su recorrido. El TE confirmó, en carta del 22 de octubre, que estaba informada de la misión y que la consideraba positiva para el proceso.

El Tribunal Electoral facilitó toda la información técnica solicitada sobre el proceso y ofreció transporte y apoyo logístico a la Misión. HREV, evaluando la polémica que rodeaba las elecciones, decidió afrontar el reto logístico por su cuenta para garantizar la independencia de nuestro trabajo.

Es de destacar que tanto los autoridades tradicionales y sus seguidores (contrarios al proceso), como los funcionarios del Tribunal Electoral demostraron absoluto respeto y colaboración con los miembros de la Misión.

Los voluntarios de la Misión contaban con dos herramientas de observación. Una *Guía de Observación* elaborada siguiendo los criterios del *Manual de Observación Electoral* de la Unión Europea (Comisión Europea, 2008); y un formulario de entrevista anónima para poder hacer un sondeo directo con personas de las comunidades ngäbe buglé, teniendo solo en cuenta la distribución según sexo y edad, así como la variedad entre votantes y no votantes.

El informe presente contiene tres bloques:

a. Contexto y análisis de la información electoral

b. Misión de observación: que resume los informes de los equipos por distrito

c. Conclusiones y recomendaciones

3. Antecedentes y contexto

Los datos históricos revelan la presencia en los territorios de la actual Panamá de los pueblos originarios ngäbe[1] y buglé cuando comenzó la invasión española. De hecho, es la resistencia ngäbe la que obliga a los españoles a firmar un tratado de paz con el cacique Urracá, en la actual provincia de Veragüas, a principios del siglo XVI.

De origen *chibcha*[2], los ngäbe y los buglé consiguen los primeros reconocimientos en la Panamá independiente en la década de los treinta del siglo XX, cuando se crean las primeras "reservas". Durante el gobierno militar de Omar Torrijos se crea la primera comisión de discusión entre los ngäbe y buglé y expertos sociales que se instala en 1977. Ya en 1980 se encarga la redacción de un primer anteproyecto de ley para la definición del territorio de estos pueblos.

Sin embargo, no es hasta 1997 que se aprueba en la Asamblea Nacional la Ley 10 (7 marzo de 1997) por la cual se crea la "Comarca Ngöbe Buglé". El Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999 aprobó la Carta Orgánica Administrativa de la "Comarca Ngöbe Buglé".

La Carta Orgánica, sin embargo, presenta carencias respecto al reconocimiento de la autonomía indígena[3], ambigüedades en la delimitación de los límites comarcales así como en la definición de "áreas anexas", y vacíos en cuanto a la articulación de la Comarca con el Gobierno central en materia presupuestaria y de desarrollo. La mayoría de su articulado nunca ha sido desarrollado por el Estado en aspectos tan importantes como la Educación (por ejemplo, la Educación Bilingüe Bicultural-artículo 248), la Salud (en lo que se refiere a los Sukia, médicos tradicionales - artículo 258) o todo el Título V sobre Planificación y presupuesto.

En la práctica, la Comarca ha andado a la deriva administrativa y política en sus 14 años de existencia legal, sin un marco de políticas públicas coherente con la Carta Orgánica, y con una superposición de responsabilidades entre las autoridades de

[1] La confusión de la ö por la ä es habitual entre los occidentales ya que no conocen la pronunciación de la vocal ä en lengua ngäbere.

[2] El pueblo chibcha también es conocido como muisca. Originalmente habitaba las riberas del río Magdalena, en el territorio de la actual Colombia, su influencia lingüística se extiende por Centroamérica.

[3] Florina López Miró, en su estudio sobre Pueblos Indígenas y Minería en Panamá señala algunas de las concesiones en la redacción de la Ley 10 por la que se crea la Comarca: "*La cantidad de hectáreas asignada a la comarca fue significativamente reducida; se legitimó la propiedad de los no indígenas, dentro del territorio de la comarca; se excluyeron las concesiones mineras existentes dentro de la Comarca (el caso de las minas de Cerro Colorado y Cerro Chorcha); una parte de las costas fue excluida de la comarca, resguardando así los intereses de aquellos sectores involucrados en proyectos de 'ecoturismo'; y el gobierno, a nombre del 'Estado', se reservó el derecho de desarrollar proyectos dentro del territorio de la comarca, bajo el pretexto del 'interés público*".

corte occidental (alcaldes, corregidores o gobernador) y las tradicionales (caciques y Congresos General, regionales y Locales).

Sumado a estos vacíos legales e institucionales podemos señalar otros problemas que han afectado a la Comarca:

- Salud: Hay una clara discriminación por razón de origen en la Comarca ya que, de los 859 instalaciones sanitarias que hay en Panamá, sólo 10 centros de salud y 80 puestos se encuentran en territorio Ngäbe-Buglé para atender a los casi 200 mil habitantes del territorio. Esas instalaciones sanitarias solo cuentan con 27 médicos, 10 enfermeras y 4 odontólogos[4]. En salud materno infantil las cifras también son reveladoras ya que, mientras en Panamá la media de la tasa de mortalidad infantil es de 15 por cada 1000, en la Comarca Ngäbe-Buglé llega a 48; en el caso de mujeres muertas por cada 100 mil nacidos vivos, en Panamá la tasa es de 53, mientras que en la Comarca se dispara a 297.9 (2007)

- Pobreza: los niveles de pobreza de la Comarca Ngäbe-Buglé son alarmantes: 93,4% de la población es pobre y el 91,5% vive en pobreza extrema. El nivel de desnutrición crónica en la infancia es del 71% (frente al 19% de media nacional).

- Acceso a servicios básicos. El último estudio al respecto lo hizo el Banco Mundial en 2002 y los datos son escandalosos. Sólo el 33% de la población Ngäbe y Buglé tenía acceso al acueducto; sólo un 20% contaba con servicio higiénico; un 24% tenía letrina y un 56% no contaba con ninguna facilidad de este tipo. El 16% de la población tenía acceso a la electricidad y sólo un 23% cuenta con cocina de gas o eléctrica.

- Malas comunicaciones: La Comarca no cuenta casi con vías de penetración pavimentadas lo que hace muy difícil la movilidad.

- Analfabetismo: un alto porcentaje de la población ngäbe y buglé es analfabeta funcional (45,9% frente al 7,7% de promedio nacional). La poca cobertura educacional y la mala calidad de la misma, así como la falta de una grafía unificada para las lenguas ngäbere y buglere, han mermado el acceso de las comunidades a la información y participación política.

- Idioma: según el último Atlas de Idiomas en Peligro de la UNESCO, el buglere está en peligro de extinción, debido a los pocos hablantes que le quedan[5].

- Amenazas de megaproyectos. La población Ngäbe y Buglé ha sido especialmente acosada por los megaproyectos. Los casos del complejo hidroeléctrico de Chan, en el río Changuinola (denunciado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por el relator especial de la ONU

[4] Sistema de Indicadores de Niñez, Adolescencia y Mujer de Panamá (2008)

[5] La Prensa, Ana Benjamín, 7 de junio de 2009.

para los Derechos de los Pueblos Indígenas); la hidroeléctrica en el río Tabasará; el desarrollo turístico Damani Beach (en la Península Valiente); el megaproyecto minero de Cerro Colorado (una de las mayores reservas de cobre del mundo) o la mina de Chorcha, amenazan el medio ambiente de la Comarca, la sostenibilidad de sus sistema de vida cultural y provocan, o pueden provocar, desplazamientos masivos.

4. Conflicto sobre la legitimidad de las autoridades

La Carta Orgánica, en su capítulo IV (De las elecciones de autoridades políticas), establece las reglas del juego para la elección de los diferentes cargos tradicionales y administrativos de la Comarca y establece con claridad cuál es el papel del Tribunal Electoral (TE), que es el de coordinar con las autoridades tradicionales y supervisar los procesos electorales.

Desde la aprobación de dicha Carta Orgánica (1999), el TE de Panamá jamás ha supervisado las elecciones comarcales ni ha coordinado con las autoridades tradicionales estos procesos, tal y como debía hacerlo por ley. La disculpa habitual ha sido que el Ejecutivo nunca liberó partidas económicas para que el TE hiciera ese trabajo o que nunca fue solicitado por las autoridades tradicionales.

En el artículo 173 de la Carta Orgánica se establece que "*La apertura del proceso electoral corresponde al Tribunal Electoral, previa convocatoria de dicho proceso. El Tribunal Electoral decretará la apertura del proceso electoral seis meses antes de la celebración de las elecciones*". El artículo 174 especifica que "*Las elecciones para Cacique General y sus suplentes tendrán lugar el segundo domingo del mes de enero del año que deben celebrarse*".

Sin embargo, en los últimos 11 años, el tribunal Electoral jamás ha acompañado el proceso de elección, que ha sido organizado por cuenta de las autoridades ngobe y buglé utilizando el sistema tradicional de voto público y en filas, estableciendo una junta electoral y una junta de escrutinio que, hasta ahora, solo había sido supervisada por la Iglesia Católica en la zona.

Por tanto, el Estado panameño nunca ha reconocido de forma oficial a las autoridades ngäbe-buglé aunque sí lo ha hecho de forma tácita, al entregar salario a los caciques[6] y al firmar con ellos acuerdos de colaboración o de cesión de terrenos para instituciones públicas.

El 10 de enero de 2010, cumpliendo con lo indicado en la Carta Orgánica, las autoridades tradicionales realizaron las segundas elecciones generales en la historia de la Comarca. Los asistentes estiman que unas 8,000 personas acudieron a la cita, pero la elección fue impugnada ante el Tribunal Electoral (que no había participado en el proceso y por lo tanto no emitió resolución alguna al respecto) por la candidata a cacica general Silvia Carrera, y esto sirvió de excusa para la emisión del decreto 537, de junio de 2010, por el que el tribunal Electoral ha organizado las elecciones del 24 de octubre de 2010. En el Congreso General de enero fueron elegidos como cacique general Rogelio Moreno; cacique de la región Ño Kribo: Eugenio Juárez; región Kodri: Ángel Pita, y region Nedrini: Celestino Mariano.

[6] 600 dólares en los casos del cacique general y de los caciques regionales, y 300 dólares los caciques locales.

Inmediatamente después de estas elecciones, el cuestionado Director de Política Indígena del Ministerio de Gobierno y Justicia, José Isaac Acosta[7], de la etnia ngäbe, anunció la convocatoria de nuevas elecciones. Un anuncio que concluyó con la aprobación del Decreto 537 el 2 de junio de 2010.

Desde entonces, las autoridades tradicionales han denunciado que dicho Decreto trata de limitar la autonomía indígena, así como penetrar las instancias de decisión comarcales para facilitar el consentimiento ante los megaproyectos económicos que se prevén para la Comarca. También es conocido dentro y fuera de la Comarca el enfrentamiento de varios sectores de dirigentes que mantiene una lucha de poder. De hecho, al momento en que se convocaron las elecciones del 24 de octubre existían dos Congresos Generales que reclamaban para sí la legitimidad, uno presidido por Pedro Rodríguez y otro por Alberto Montezuma. Ante la realización de los comicios organizados por el Tribunal Electoral los dos sectores se unieron tácticamente ya que consideran que "*detrás de este proceso hay intención de infiltrar a la dirigencia ngäbe para lograr poner en marcha los megaproyectos económicos que van a acabar con la Comarca*"[8].

Hay que destacar que, previo a la celebración de las elecciones, las autoridades tradicionales ngäbe presentaron ante la Corte Suprema de Justicia un Amparo de Garantías en el que se solicitaba que se "*REVOQUE el Decreto Ejecutivo No. 537 de 2 de junio de 2010 expedido por el Presidente de la República de Panamá y el Ministro del entonces Ministerio de Gobierno y Justicia,* ***PREVIA*** *y* ***ESPECIAL SUSPENSION*** *de dicho decreto ejecutivo, por ser violatorio en todas sus partes de la Constitución Política de la República de Panamá, específicamente del Numeral 14 del Artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, por haberse desconocido las formalidades legales previamente definidas en la Ley y la Constitución*". Hasta el momento de hacer público este informe, no había pronunciamiento alguno de las autoridades judiciales sobre este Amparo de Garantías.

[7] José Isaac Acosta es director de Política Indígena desde el Gobierno de Martín Torrijos. Los pueblos indígenas, a través de la Coordinadora de Pueblos Indígenas de Panamá, han criticado de manera permanente las decisiones de este funcionario público. Acosta, en declaraciones al diario La Prensa, el mismo día 24 de octubre, aseguraba que sólo había 2 corregimientos sin postulaciones, cundo la información oficial en ese momento era de 27.

[8] Declaraciones a la Misión Independiente de Rogelio Moreno, cacique general elegido en las elecciones del 10 de enero.

5. Participación de los ngäbe y buglé en procesos electorales

Según el propio Tribunal Electoral, tradicionalmente los ngäbe han presentado un patrón de participación electoral mucho más alto que el registrado el pasado 24 de octubre. Hay diferencias en los padrones muy significativas que se deben analizar ya que preocupa que no se haya garantizado el derecho a voto a la mayoría de la población.

Los padrones dispuestos para el referéndum sobre la Ampliación del Canal de 2006 (90.712 personas habilitadas para votar en la Comarca) y el de las elecciones generales de 2009 (94,284 personas habilitadas) contrastan fuertemente con el padrón final de las elecciones de delegados a los congresos del pasado 24 de octubre (58,603). Esta diferencia es aun más llamativa tras el anuncio público hecho por el tribunal Electoral el pasado 2 de julio en el que hablaba de 104,646 personas habilitadas para votar[9].

La explicación para la profunda diferencia en el número de personas habilitadas para votar es la decisión del Tribunal de no instalar mesas de votación en aquellos lugares donde se presentaban nóminas únicas o donde no había postulaciones. La explicación del Director Nacional de Organización Electoral del TE es la siguiente: *"el padrón final para las elecciones en la comarca se emitió con un total de 104,602 electores, posteriormente cuando cerró el período de postulaciones y se decidió realizar las elecciones solamente en los 31 corregimientos donde hubieron 2 o mas postulaciones, los electores en estos corregimientos ascendían a 58,603. La diferencia en los electores corresponde a los que se encuentran en los 27 corregimientos donde no se hicieron elecciones, ya sea por tener una sola nómina o por no haberse presentado postulaciones" (ver mapas nexos al informe).*

Los datos oficiales del Tribunal Electoral confirman que en 23 corregimientos (39%) no se realizaran votaciones porque no se presentaron postulaciones a alguno de los congresos o porque había lista única; por las mismas razones, en 27 corregimientos (46%) no se votó a delegados para el Congreso General, en 40 (68%) no se votó al Congreso Regional respectivo y en 35 (60%) no se votó para su Congreso Local respectivo.

La decisión de no realizar elecciones en esos corregimientos, desde nuestro punto de vista, cercena el derecho al voto y sienta un precedente de discriminación ante la ley, ya que en la legislación electoral panameña no hay precedentes de algo similar en ninguno de los procesos electorales democráticos realizados desde 1990.

En cuanto a la participación electoral, los datos disponibles sólo nos permiten comparar los tres últimos procesos, incluido el del 24 de octubre, e intuir que el alto

[9] La Prensa, "104 mil 646 personas habilitadas para votar en Ngäbe Buglé", firmado por José González Pinilla.

abstencionismo no se debe a problemas de comunicación sino al interés o no que despierta la elección entre la población Ngäbe y Buglé (en las elecciones generales se eligeal presidente de la República, pero también a los diputados comarcales y a los alcaldes; la ampliación del Canal de Panamá es un tema que despierta poco interés en la Comarca).

Porcentaje de participación/abstención electoral en la Comarca Ngäbe-Buglé

Elecciones	**Participación en la Comarca**	**Abstención en la Comarca**
Delegados /Octubre 2010	23.9%	76.1%
Generales / mayo 2009	72%	28%
Referéndum de Ampliación del Canal / 2006	31.5%	68.5%

Fuente: Tribunal electoral de Panamá

VOTOS TOTALES EMITIDOS EN LA COMARCA NGÄBE BUGLÉ / ELECCIONES 2006-2010

Elecciones	**Padrón electoral (Número de votantes habilitados)**	**Porcentaje participación**	**Número total votos emitidos**
Delegados /Octubre 2010	58,603	**23.9%**	**14,025**
Generales / mayo 2009	94,284	72%	67,884
Referéndum de Ampliación del Canal / 2006	90,712	**31.5%**	**28,574**

Fuente: Tribunal electoral de Panamá

Si enfrentamos los votos válidos registrados el 24 de octubre de 2010 con anteriores padrones electorales (más realistas respecto a la población de la Comarca), llegamos a la conclusión de que en 2009, los votos del 24 de octubre hubieran supuesto un 14.8% de participación y en 2006, un 15.5%. Con el padrón de estas últimas elecciones, los 14,025 votos emitidos (de los cuales 13.127 son válidos), suponen un 23.9% de participación.

Datos finales de las elecciones a delegados del 24 de octubre

COMARCA	Centros votación	Mesas	Padrón	Votos emitidos	Parti cipación	Absten ción	Válidos	En blanco	Nulos
Datos totales	**129**	**181**	**58,603**	**14,025**	**23.9%**	**76.1%**	**13,127 93.6%**	**508 3.6%**	**390 3.2%**
REGIÓN ÑO KRIBO	54	65	17,930	3,405	19%	81%	3,130 91.9%	167 4.4%	108 3.2%
REGIÓN NIDRINI	40	72	25,649	6,410	25%	75%	6,044 84%	165 7%	201 9%
REGIÓN KADRINI	35	44	15,024	4,210	28%	72%	3,953 90%	176 7%	81 3%

Fuente: Informe final Tribunal Electoral con el 100% escrutado (27 de octubre 2010)

6. **Modificaciones al reglamento**

Las elecciones celebradas el 24 de octubre tienen su génesis legal en el polémico Decreto Ejecutivo 537 del 2 de junio de 2010 que modifica el Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999 por el cual se adoptó la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé.

Este decreto fue rechazado desde el principio por las autoridades tradicionales y por los movimientos sociales por la amenaza que suponía a la autonomía política y porque era violatorio de la Carta Orgánica, donde se especifica que el TE coordinará con las autoridades tradicionales cualquier proceso electoral en la Comarca. La revocatoria del Decreto 537 fue incluida entre las reivindicaciones de los trabajadores de las bananeras de Bocas del Toro (la mayoría de origen ngäbe) durante las protestas de julio de 2010[10].

La única reunión de negociación sobre este decreto se dio a principios de septiembre de 2010 pero resultó frustrada ya que la ministra de Gobierno y Justicia, Roxana Méndez, negó cualquier posibilidad de derogación del decreto 537. Las autoridades tradicionales se levantaron de la mesa ante esta posición oficial e emitieron un comunicado público llamando a los pueblos ngäbe y buglé a abstenerse de votar.

A partir de la aprobación del decreto, se publica la convocatoria a elecciones y el reglamento de las mismas en el Boletín del Tribunal Electoral con fecha de 21 de junio. Se trata del decreto 8 de 16 de junio de 2010 (Convocatoria) y el Decreto 9 de 16 de junio de 2010 (Reglamento) que fijaban las elecciones a delegados para los congresos General, Regionales y Locales de la Comarca Ngäbe-Buglé para el día 26 de septiembre de 2010.

Desde la publicación del reglamento hasta la realización del proceso se emiten 7 decretos adicionales que modifican las disposiciones iniciales. Dadas las dificultades de comunicación dentro de la Comarca Ngäbe Buglé, el alto índice de analfabetismo y el desconocimiento de los procesos electorales occidentales, es evidente que los cambios en el reglamento no fueron divulgados ni explicados de forma adecuada.

[10] Ver informe sobre violación de Derechos Humanos en Bocas del Toro durante la crisis de Julio de 2010 elaborado por HREV (www.hrev.org)

Algunas de las reglas electorales y de las modificaciones resultan peculiarmente llamativas. Entre ellas destacamos:

- Artículo 74 del Reglamento electoral (Decreto 9 de 16 de junio). Numeral 8:

"En caso de que el número de boletas sea mayor que el total de personas que votaron, se extraerán al azar y sin abrirlas el numero de boletas que excediese, quemándolas inmediatamente en lugar seguro y cercano al recinto de votación"

- Artículo 90 del reglamento electoral (Decreto 9 de 16 de junio), sobre la proclamación de los delegados de corregimiento a los congresos.

"Los votos de las listas de candidatos se dividirán entre cociente y el resultado será el total de puestos obtenidos por dicha lista. En caso de que existan decimales, únicamente se tendrán en cuenta los números enteros.

En el caso de que aún quedasen puestos por asignar, se adjudicará uno por cada lista de candidatos entre los que tengan mayor número de votos y no hayan obtenido puestos. También se aplicará en el caso de que ninguna de las listas alcance el cociente.

Si después de haber aplicado el procedimiento anterior, quedasen puestos por asignar, estos se adjudicarán a las listas de candidatos más votadas a razón de uno por cada lista"

- En el decreto 12 del 2 de julio de 2010 el TE modifica la exigencia de certificación de que el candidato habla ngäbe o buglé por parte del jefe local debido a "la falta de legitimidad de las autoridades tradicionales", y la sustituye por una declaración jurada del cabeza de lista de que "los miembros de su nómina cumplen con el requisito".

- En el decreto 13 de 8 de julio de 2010 se modifican varios aspectos:

    - Se habilitan las oficinas del Tribunal los fines de semana y los días feriados para que los candidatos presenten su renuncia expresa a sus partidos políticos. (Asunto modificado otra vez en el Decreto 15)

    - También modifica –"a fin de garantizar la mayor participación posible"- la obligación de presentar nóminas completas y permite la postulación de nóminas que no incluyan todos los candidatos precisos (5 para el Congreso General, 10 para el Regional y 15 para el Local).

- En el Decreto 14 de 21 de julio de 2010 (a dos meses de la fecha convocada para las elecciones, 26 de septiembre) modifica todo el calendario electoral y atrasa la jornada para el 24 de octubre, modificando así todas las fechas de impugnaciones de otras disposiciones contempladas en los decretos 9 y 12.

- El Decreto 15 de 5 de agosto de 2010 modifica el artículo 17 del Decreto 8 de 16 de junio en el que se especifica que los candidatos a delegados "no podrán estar inscritos en partidos políticos, aunque pueden renunciar antes de postularse" y el Decreto 13 del 8 de julio de 2010. Finalmente, el Tribunal "considera que la aceptación de postulación de un candidato para las elecciones de Delegados de Corregimiento al Congreso General, Regional o Local de la Comarca Ngöbe Buglé (Autoridades tradicionales) conlleva la renuncia tácita al partido político que pertenezca".

- En el decreto 16 de 23 de agosto de 2010 el Tribunal Electoral reconoce que aunque el Decreto 8 indicó que las postulaciones se debían realizar entre el 3 y el 17 de julio de 2010, y que después los decretos 13 y 14 extendieron el período de postulaciones hasta el 21 de agosto "vencido el periodo de postulaciones, hubo corregimientos en donde no se presentaron nóminas de candidatos para el Congreso general o para el respectivo Congreso Regional o Local". Por tanto, extiende el periodo hasta el 4 de septiembre de postulaciones al Congreso General en 9 corregimientos, al Congreso regional en 17 corregimientos y al Congreso Local en 31 corregimientos.

- El Decreto 17 de 25 de agosto de 2010 incluye el corregimiento de Büri en la extensión del periodo de postulaciones.

- Y, finalmente, en el Decreto 18 de 23 de septiembre de 2010 (un mes antes de las elecciones) se hace una de las modificaciones más sorprendentes. Dice el decreto en su considerando: "Que existe un número plural de corregimientos en los que solamente se ha postulado una lista de candidatos, por lo que resulta conducente obviar el esfuerzo y gasto de instalar mesas de votación para elegir una lista cuando no hay competencia electoral, situación que no fue prevista en la reglamentación original". Por tanto, el TE decreta que se proclame "a la única lista que haya sido postulada". Esta decisión supuso que en 23 corregimientos (39%) no se realizaran votaciones porque no se presentaron postulaciones a alguno de los congresos o porque solo había lista única. Además, por haber lista única, en 27 corregimientos (46%) no se votó a delegados para el Congreso General, en 40 (68%) no se votó al Congreso Regional respectivo y en 35 (60%) no se votó para su Congreso Local respectivo.

- De manera informal, funcionarios del Tribunal Electoral indicaron que en aquellos corregimientos donde no hubo postulaciones para alguno de los congresos se convocarán nuevas elecciones para el mes de enero de 2011. Esto violaría el propio decreto 537 y el reglamento ya que define que la elección de delgados se debe hacer entre 4 y 6 meses antes del Congreso general de Marzo. Ya el decreto 537 había suavizado la exigencia original de la Carta Orgánica, que indicaba que la elección de delegados se debía producir seis meses antes del Congreso (Artículo 79 de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé).

7. Misión de Observación

La Misión cuenta con informes realizados por cada uno de los cinco equipos de campo. En este informe general vamos a incluir las principales conclusiones de los observadores:

7.1 Derecho al voto y proceso

La organización electoral fue adecuada. En los centros de votación se instalaron las urnas antes de las 7 a.m. del día 24 de octubre, y los centros visitados no registraron ninguna incidencia.

En cada Centro de Votación había: funcionarios del TE, entre uno y cuatro agentes de la Policía Nacional (dependía del número de mesas del centro), algún miembro de la Fiscalía Electoral, y, en los centros más grandes, presencia de la Cruz Roja Panameña. En varias de las mesas había representantes de las nóminas presentes durante todo el proceso.

Se pudieron detectar algunos problemas de coordinación para la alimentación de los funcionarios presentes en los centros de votación.

Durante toda la jornada se vieron numerosos vehículos de diversas instituciones del Estado (Caja del Seguro Social, MIDA, FIS, MIDES, IPAT), moviéndose por la Comarca como parte de la logística electoral. No todos portaban la resolución de movilización de vehículos oficiales para la jornada.

En la mayoría de los Centros de Votación de las cabeceras de distrito se encontraban observadores de la organización Justicia y Paz ,claramente identificados, así como funcionarios de la Defensoría del Pueblo.

La cantidad de urnas y de boletas de votación fue suficiente y el trato de los funcionarios del TE fue, en todo momento, amable, al igual que el de los policías nacionales presentes en los Centros de Votación.

Las papeletas de votación eran adecuadas y sencillas, al incluir foto de los cabeza de nómina, aunque estaba impresas en español.

El trato de los funcionarios del Estado hacia los observadores fue amable y de total colaboración, aunque hubo lugares donde no se permitió entrar a las mesas de votación (Cichica o Chumico).

Pudimos ser testigos de la llegada de la Misión de Observación del Tribunal Electoral a varios puntos. La Misión estaba conformada por funcionarios de otros tribunales electorales de Centroamérica, funcionarios de la embajada de El Salvador en Panamá y de tres funcionarios de la OEA (que explicaron que su misión era de

acompañamiento y no de observación). Esta Misión estaba acompañada de numerosos funcionarios del Tribunal Electoral.

Observaciones:

- Consideramos que no se tuvo en cuenta a la población analfabeta o analfabeta funcional (45.9%) de cara al proceso.

- Por el trabajo de campo y las entrevistas realizadas (entre el viernes 22 de octubre y el domingo 24 de octubre), se puede concluir que no había información suficiente sobre el proceso electoral ni sobre sus reglas de juego. La mayoría de los entrevistados aseguran haber recibido información de los conductores del transporte público o por la radio.

- En la mayoría de los núcleos poblacionales visitados no se pudo observar propaganda electoral de los candidatos a delegados. Solo alguna hoja suelta. Consideramos que hubo poco plazo para informar a los votantes de sus opciones.

- En el caso de Quebrada Guabo resultó intimidatoria la presencia de al menos 2 agentes de civil de la Dirección de Investigaciones Policiales (DIP) a la entrada de la escuela donde estaban instalado el Centro de Votación. Otros dos agentes se desplazaban en un vehículo pick up negro sin identificaciones oficiales.

- En general, era desproporcionada la presencia de funcionarios policiales y, en general, del Estado para la cantidad de votantes convocados. Consideramos que esta presencia masiva pudo intimidar a la población, aunque no hay ninguna señal de que fuera intencional esta asimetría. En el caso del Distrito de Besiko, en su cabecera Soloy, tuvo un impacto negativo la llegada de un magistrado del TE en helicóptero a este lugar (uno de los más accesibles de la Comarca) ante la falta de costumbre de la población y la simbología de poder que transmitió el hecho. La abrumadora presencia occidental en esta comunidad se completaba con 12 vehículos 4x4 (incluido el de HREV).

- También en Soloy se detectó un local (identificado con una bandera blanca) cercano al centro de votación donde se repartía comida y café gratis a los votantes, aunque todo apunta a que se trataba de alimentación pagada por un candidato a delegado, el equipo de la Misión no puedo comprobar 100% este hecho.

- Se observó que los centros de votación tenían padrones que correspondían solo a cada mesa por lo que no podían orientar sobre el punto de votación correspondiente a los votantes que no figuraban en los mismos.

- La información electoral estaba en idioma español, excepto los carteles explicativos de la dinámica electoral que estaban en Español y en Ngäbere (no se pudo ver ninguna información impresa en buglere). En algunos Centros de Votación, como en Chichica, había "facilitadores electorales" nativos que ayudaban a los votantes a entender el proceso. Sin embargo, en la mayoría de los puntos eran los miembros de la mesa o los agentes de policía los que proporcionaban esa información. En el caso del área de Buenos Aires (Ñurum), donde habitan personas buglé, fue especialmente grave el hecho de que no se hubiera tomado en cuenta a esta minoría.

- Varios de los funcionarios del TE y de la Policía entrevistados no tenían un conocimiento básico de la Comarca. Por ejemplo, desconocían los nombres del distrito o de la región en la que se encontraban y hacían bromas sobre la Comarca.

- El TE no tuvo en cuenta las dificultades de movilidad en la Comarca y no se habilitó ningún tipo de transporte público gratuito para los votantes. Esto permitió que algunos candidatos a delegados (como el caso de Alberto Montezuma en Sardina, distrito Nole Düima) transportaran en sus vehículos a votantes favorables a su nómina.

- Tampoco se tuvo en cuenta a los discapacitados y en los Centros de Votación no había ningún tipo de facilidad.

- En los corregimientos donde no se realizó votación (27) el TE instaló unos días antes unas hojas fotocopiadas con la resolución escritas en español, que fueron pegadas en tiendas o puestos de salud (como en Hato Pilón, distrito Nole Düima). Había un ambiente de desinformación entre la comunidad al no haber entendido por qué ellos no votaban. En el caso de la cabecera del Distrito de Kankintú no había información del TE sobre la cancelación de las votaciones y varios pobladores manifestaron a esta Misión su disconformidad con la proclamación automática de la única postulación al Congreso General.

- Se pudo comprobar que en San Félix no se aplicó la Ley Seca estipulada por ley, a pesar de que era allá donde se concentraba el escrutinio electoral y de su importancia en la Comarca. Incluso se realizó una fiesta pública con música y licor en la noche del sábado 23 al domingo 24 de octubre. En algunas tiendas de las cabeceras de distrito también se vendía alcohol.

7.2 Escrutinio

No observamos ninguna anomalía en el proceso de escrutinio, al menos en los Centros de Votación. La Misión no acompañó el proceso de recogida y traslado de actas.

7.3 Incidentes

En general, el clima electoral fue pacífico. Los incidentes registrados por la Misión son:

* **Guabo (Distrito Nole Düima).** El único incidente de orden público registrado fue el de Guabo. En el puente de acceso a esta comunidad se dieron dos incidentes significativos:

a. **Día 23 de octubre**. Cerca de medio día, cuatro jóvenes ngobe se sentaron en los márgenes del puente con una pancarta enrollada. Un vehículo policial, con ocho agentes, paró y abrió la pancarta sin pedir permiso, al tiempo que advirtió de manera vehemente a los jóvenes de que no se les ocurriera cortar la calle. Ante la presencia de tres observadores de esta Misión, el sargento Espitía, al mando, moderó el tono. Sin embargo, otros cuatro agentes intimidaron al tiempo al policía tradicional Buko Day al que preguntaron por los nombres de los "revoltosos". El mismo grupo de policías había interrogado minutos antes a miembros de esta Misión sobre sus intenciones en la Comarca, pero de forma respetuosa.

b. **Día 24 de octubre**. Alrededor de las 10:15 a.m. un grupo de personas, encabezadas por varias de las autoridades tradicionales, cortaron el puente sobre la quebrada Guabo al paso de vehículos oficiales. El corte duró hasta las 3 p.m., aunque permitieron el paso de vehículos de transporte público y vehículos privados. Este día la actitud de la policía fue muy diferente, en tono mediador y sin amenazas.

A las 12:45 p.m., aproximadamente, se hizo presente el Presidente de los Delegados Electorales, Fausto Fernández. Éste trató de convencer a los manifestantes de que abrieran la calle, pero no lo logró. Él mismo se retiró cuando los líderes tradicionales denunciaron ante algunos medios de comunicación presentes (TVN y Telemetro) la "*intromisión del TE en la autonomía indígena".* En entrevista posterior con esta Misión, el señor Fernández expresó su temor a una posible retención.

Cabe destacar que, durante el corte de la calle, los manifestantes impidieron el paso de un vehículo del Ministerio de Comercio e Industria (MICI) en el que se desplazaban tres ciudadanos peruanos y uno chileno. Los manifestantes los dejaron cruzar en dirección a San Félix, pero a pie, y estos siguieron su marcha en transporte público. En entrevista con esta Misión, los ciudadanos extranjeros manifestaron

pertenecer a una misión del Gobierno de Perú que estaba evaluando posibilidades de inversión en la mina de Cerro Colorao.

* **Cerro Algodón (Distrito Müna)**: Durante la visita de la Misión de Acompañamiento organizada por el TE a la zona se registró una irregularidad en el Centro de Votación al entrar un fotógrafo y un camarógrafo empleados del Tribunal Electoral (sin identificación) al aula donde estaba instalada la mesa de votación 120 y tomar fotos y grabar imágenes de una mujer ngobe en el momento de emitir su voto. Se les informó por parte de esta Misión de que estaban violando el reglamento electoral (que no permite cámaras dentro del área de votación, tal y como estaba claramente indicado en un cartel) y aún así se resistieron a cesar en su actitud. Tuvieron que intervenir Delegados Electorales, una de las personas de la misión de acompañamiento de la OEA y otros funcionarios del TE para que salieran del área, visiblemente molestos con esta Misión.

* **Chumico (Distrito Ñurum):** Los observadores de la Misión Independiente, al igual que funcionarios de la Defensoría del Pueblo, llamaron la atención a los funcionarios del Tribunal Electoral (sin identificación) ya que estaban tomando fotos y grabando dentro de la mesa de votación. El fotógrafo del TE tuvo una actitud agresiva tanto en Cerro Algodón como en Chumico e insistió en tomar fotos de los observadores de la Misión Independiente. En Cerro Algodón buscó al observador para recriminarle asegurando que: "*Nosotros podemos hacer lo que queramos y yo voy a hacer esas fotos, no pienso llegar a Panamá sin fotos de la gente en las mesas".*

8. Resultado del sondeo

El equipo de la Misión realizó 136 entrevistas a personas de los distritos visitados para sondear la percepción de los ngäbe y buglé respecto a la coyuntura política. El sondeo tiene un valor representativo. Para su elaboración se tuvo en cuenta el sexo de las personas entrevistadas, su edad y se buscó variedad entre los que asistieron a los Centros de Votación y los que se abstuvieron de ejercer el derecho a voto.

Entrevistas	Hombres	Mujeres	18-25 años	26-35 años	36-45 años	> 46 años
136	54.4%%	45.6%	15.4%	26.5%	30.9%	27.2%

RESULTADOS SONDEO 24 DE OCTUBRE DE 2010

¿Qué sistema de votación prefiere?	Tradicional (en filas)	TE (urna cerrada, voto secreto)	
	59.1%	40.9%	

¿Conoce bien la Carta Orgánica de la Comarca?	Sí	No	
	37.1%	**62.9%**	

La Comarca se gobierna con criterios	tradicionales Ngäbe y Buglé	Criterios occidentales	
	56.1%	43.9%	

Considera que los partidos políticos han…	Ayudado al desarrollo de la Comarca	Perjudicado al desarrollo de la Comarca	
	35.8%	**64.2%**	

¿Cómo le parece que el TE organice estas elecciones?	Bien	Mal	Me da igual	No sabe
	51.7%	28,8%	16%	3.5%

¿Estas elecciones ayudarán a terminar con las disputas internas?	Sí	No	Todo seguirá igual
	38.9%	36.7%	24.4%

¿Hay relación entre las elecciones y los intereses económicos (minería…)?	Sí	No	No sé
	60%	16%	24%

En quién confía usted más …	Gobierno	Autoridad tradicional	Mi iglesia	ONG externas	En nadie	No sabe
	8.6%	22.7%	**44%**	8.7%	14.7%	14.7%

Del sondeo, destacamos:

1. En general, hay una preferencia (59.1%) por el sistema tradicional asambleario de votación que se desarrolla en los Congresos locales, regionales y general. En este sistema los candidatos se sientan al aire libre y los participantes de la asamblea se van ubicando en fila frente al candidato elegido. La policía tradicional de la Comarca, la Buko Day, mantiene el orden y controla que no haya personas que cambien de fila. En todo caso el voto es público.

2. Hay un desconocimiento amplio de la Carta Orgánica (62.9%) y una confusión respecto a su articulado.

3. Aunque una mayoría (56.1%) cree que la Comarca se dirige desde criterios Ngäbe-Buglé, hay un importante porcentaje (43.9%) de la población que considera que son los criterios occidentales (latinos) los que predominan. Un número considerable de personas (25%) indicó que al principio de la gestión de la Comarca imperaban los criterios tradicionales pero que ahora los occidentales cada vez tienen más peso.

4. Una mayoría (64.2%) considera que los partidos políticos han hecho daño a la Comarca y que ni han ayudado a su desarrollo económico y social ni han permitido que las tradiciones se mantengan.

5. Una mayoría (51.7%) considera bueno que el Tribunal Electoral haya organizado estas elecciones. Hay varios entrevistados que señalan como beneficioso que las elecciones se hagan en cada corregimiento ya que se ahorran las "*largas caminatas*" hasta los puntos donde se convocan los congresos. Sin embargo, se detecta una división de opiniones (38.9% del sí por un 36.7% del no) sobre la posibilidad de que estas elecciones puedan acabar con las disputas internas entre los líderes de la Comarca.

6. La mayoría de los entrevistados (60%) que ve una relación directa entre la convocatoria de estas elecciones y los intereses económicos externos a la Comarca, como son minería (Cerro Colorado) o Turismo (costa atlántica).

7. Hay una desconfianza hacia el Gobierno central y hacia las organizaciones de fuera de la Comarca. Sin embargo, son las diversas iglesias las que suscitan más confianza (44%) entre los participantes en el sondeo. Es destacable el porcentaje de entrevistados que asegura no confiar en nadie (14.7%).

9. Conclusiones

1. **Proceso con problemas de origen**. Los antecedentes y contexto señalados en este informe permiten afirmar que el proceso electoral del 24 de octubre tenía algunos vicios de origen: falta de desarrollo de la Carta Orgánica; relación asimétrica entre Estado y Comarca Ngäbe-Buglé; condiciones sociales, económicas y culturales adversas; consulta insuficiente con las comunidades antes de la firma del Decreto 537, y falta de diálogo horizontal y simétrico después de la firma y ante la protesta de importantes sectores de los pueblos Ngäbe y Buglé (protestas de Changuinola, declaraciones públicas de autoridades y líderes de estos pueblos originarios). Estas situaciones hacían preveer una pobre convocatoria electoral.

2. **Desinformación**. Para la Misión Independiente queda claramente evidenciado el grado de desinformación respecto al proceso electoral en la Comarca. El carácter oral de la cultura ngobe y buglé; el alto nivel de analfabetismo; la lejanía de muchas comunidades; así como los numerosos cambios en el reglamento electoral (el último realizado 31 día antes de las elecciones) son elementos que han colaborado a esta situación.

3. **Transparencia**. Las elecciones realizadas el 24 de octubre fueron transparentes en cuanto al proceso de votación y el escrutinio.

4. **Organización**. La organización electoral cumplió con su cometido y todos los Centros de Votación habilitados contaban con los elementos básicos para el proceso. Sin embargo, consideramos que no se tuvo en cuenta las dificultades de movilidad en la Comarca.

5. **Falta de sensibilidad cultural**. El proceso electoral no tuvo suficientemente en cuenta las particularidades culturales de los pueblos ngäbe y buglé. Es significativo que no había ningún material electoral que contemplara el buglere como idioma pertinente.

6. **Confusión Estado/Gobierno. En base a las entevistas y al trabajo de campo de la Misión se evidencia que** entre la población hay confusión entre los términos Estado y Gobierno. De tal forma se confunden órganos o instituciones del Estado, como el Tribunal Electoral o la Defensoría del Pueblo, con el Ejecutivo. En estas elecciones, el papel técnico del TE o de la Defensoría ha sido adecuado.

7. **Cambios en el reglamento electoral**. La sensación que dan las permanentes modificaciones al reglamento electoral –la última del 23 de septiembre de 2010- es la de que se fue adaptando dicho reglamento para asegurar un éxito en participación (postulaciones y votos emitidos) en las elecciones, ya que un sector de la Comarca no las apoyaba y se había producido un llamado al boicot.

8. **Pobre "competencia democrática"**. Las cifras oficiales demuestran que se dio poca competencia democrática ante la falta de postulaciones a delegados, a pesar de la ampliación de los plazos para las mismas, el atraso de las elecciones y la flexibilización de las obligaciones para los candidatos. En total había 100 nóminas para el Congreso General (1.7 por Corregimiento, lo que evidencia la falta de contienda), 60 para los Congresos Regionales (1.03 por corregimiento) y 43 para los Congresos Locales (0.7 por corregimiento, ni siquiera una lista única en cada uno de los 58 corregimientos de la Comarca). El Tribunal ha transmitido a idea de que se hicieron unas 2,900 postulaciones pero lo que hace es contar todos los miembros de una lista.

9. **Desigualdad ante la ley**. Las peculiaridades incluidas en el Reglamento Electoral de estos comicios podría hacer que se generen desigualdades ante la ley para ciudadanos panameños como los de la Comarca, ya que los estándares flexibles incluidos en el reglamento contrastan con los que se aplican al resto de la República.

10. **Pobre concurrencia a los centros de votación.** La participación en estos comicios ha sido del 23,9% (14,025 votos emitidos / Si nos fijamos en los votos válidos el porcentaje bajaría a 22,6%). Una participación muy baja si tenemos en cuenta que en el proceso del referéndum sobre a ampliación del Canal de Panamá (que suscitó poco interés) –que es el que menor participación ngäbe-buglé ha tenido- el porcentaje llegó al 31.5% y que en las elecciones presidenciales de 2009 la participación fue del 72% (muy cercana al 74% de la media nacional).

11. **Mayor presencia de mujeres.** La Misión pudo constatar que la mayoría de las personas que votaron eran mujeres. Normalmente concurrían al Centro de votación en grupos. Los hombres, en su mayoría, acudían con toda la familia. También fue significativo el número de mujeres que encabezaban nóminas de delegados o que formaban parte de estas (algo más del 30%).

12. **Nóminas "familiares".** Debido a los cambios en el reglamento electoral, las personas que conformaban las nóminas no tuvieron que expresar de forma explícita su consentimiento. Esta situación abrió espacio a nóminas poco plurales. Pudimos comprobar como algunas de las nóminas son de carácter "familiar" y en algunas aparecen marido, esposa, yernos, primos y cuñados, por ejemplo.

13. **Fecha inadecuada.** La convocatoria de las elecciones se hizo en plena época de lluvias en la Comarca y en plena zafra del café (durante la cual se desplaza entre un 30 y un 40% de la población ngäbe y buglé a Costa Rica y a la provincia panameña de Chiriquí).

14. **Protestas sin incidencia.** Las anunciadas protestas por parte de las autoridades tradicionales que habían llamado a un boicot electoral fueron

mínimas y no tuvieron incidencia en el proceso ni impidieron a los ciudadanos el ejercicio al voto.

15. **Falta de confianza.** El sondeo realizado por la Misión nos hace concluir que hay acuerdo, en general, con la presencia del Tribunal Electoral en los procesos de la Comarca, pero una acentuada desconfianza en las instituciones de Gobierno así como en los partidos políticos. También se desprende del trabajo de campo que entre la población de la Comarca hay una sensación de ser habitualmente discriminada en las políticas públicas del país.

10. RECOMENDACIONES

1. **Revisar la legalidad del proceso**. Las permanentes modificaciones al reglamento electoral, así como la poca consulta previa a la aprobación del Decreto 537 apuntan a la necesidad de revisar, a la luz de la legislación nacional y la internacional, la legalidad del proceso electoral desarrollado el día 24 de octubre. Solicitamos a la Corte Suprema de Justicia que evalúe a la mayor celeridad el Amparo de Garantías presentado por las autoridades tradicionales, así como la conformación de una comisión independiente de expertos que delimite la legalidad de todas las acciones tomadas por el Ejecutivo (Decreto 537) y por el Tribunal Electoral (Decreto 9 de junio de 2010, Reglamento Electoral).

2. **Suspensión del proceso de elección de autoridades**. La baja participación, así como los problemas señalados en este informe, reducen la legitimidad democrática de las elecciones por lo que recomendamos no seguir adelante con este proceso. Fuentes del TE han informado de la intención de celebrar elecciones en enero en aquellos corregimientos donde no hubo postulaciones y consideramos que es insistir en un imposible. Teniendo en cuenta la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (Septiembre 2007), HREV recomienda abrir un diálogo con los actores implicados (autoridades tradicionales, expertos en autonomía indígena, iglesias de la Comarca, sociedad civil organizada de la Comarca, etcétera) cuyo primer punto, probablemente, deberá ser el aplazamiento del Congreso General previsto para marzo. En ese marco, el Gobierno deberá suspender temporalmente toda concesión de explotación de recursos naturales en la Comarca ya que éste es un tema central en la discusión.

3. **Reforma de la Carta Orgánica.** El diálogo debe llevar a acuerdos que sean ampliamente consultados con la población de la Comarca y que permitan reformar la Carta Orgánica y mejorar la administración política, económica, ambiental y cultural del territorio y de sus habitantes. En esa reforma se debe contemplar un sistema de elecciones de autoridades que cumpla con los parámetros de justicia y transparencia, pero que sea respetuoso con las tradiciones de los pueblos ngäbe y buglé.

4. **Mejoras al proceso electoral**. Aunque el informe destaca la labor profesional y transparente del TE, sí consideramos pertinente recomendar a este organismo mejorar algunos aspectos de cara a cualquier nuevo proceso electoral en la Comarca. Para ello, deberá tener en cuanta la cultura oral de los habitantes, la peculiaridades idiomáticas

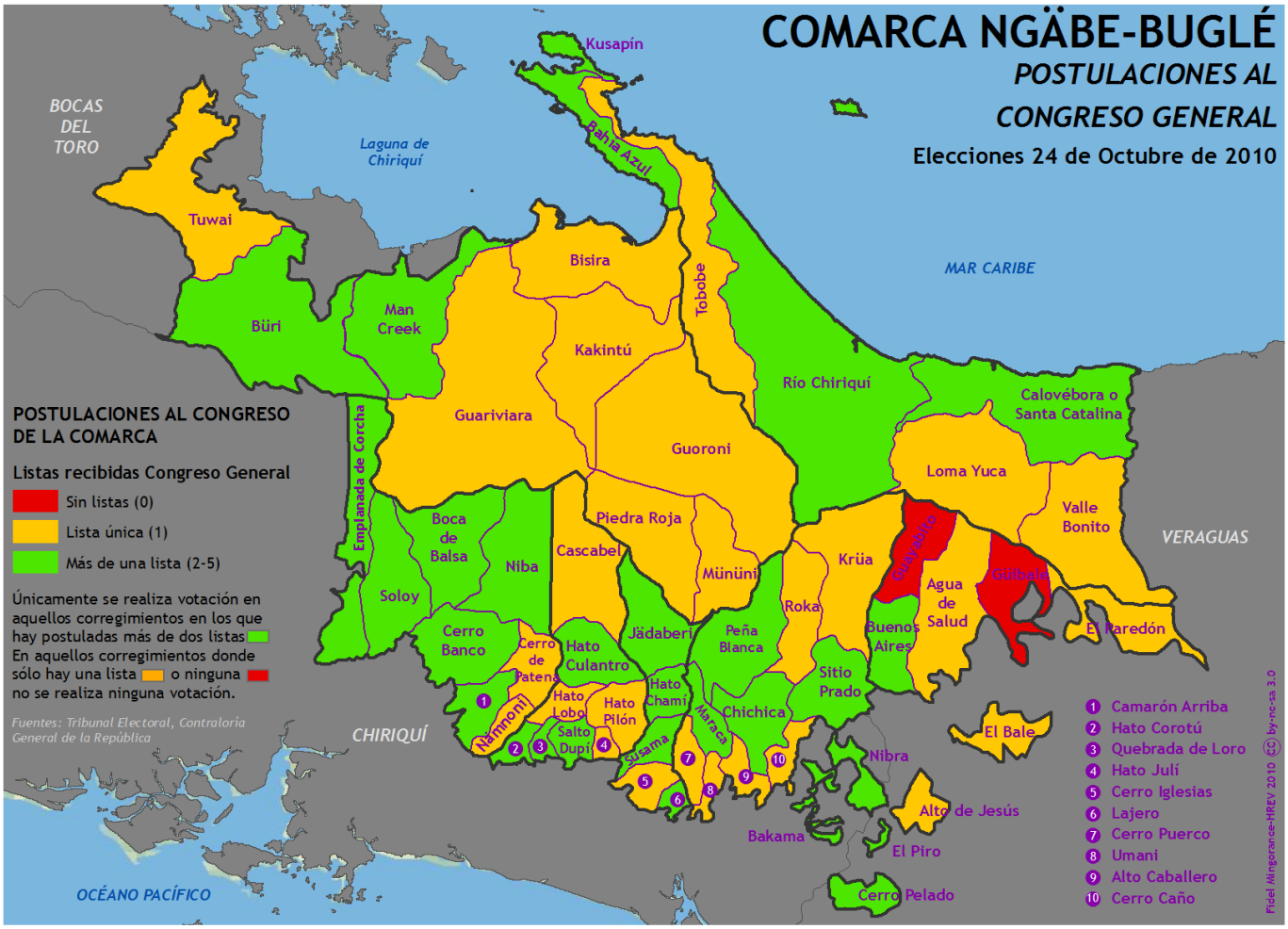
de la población ngäbe, poner especial interés en la minoría buglé, plantear soluciones a los problemas de movilidad en día de comicios (transporte gratuito en los principales ejes comarcales, por ejemplo), o mejorar las condiciones para la población discapacitada.

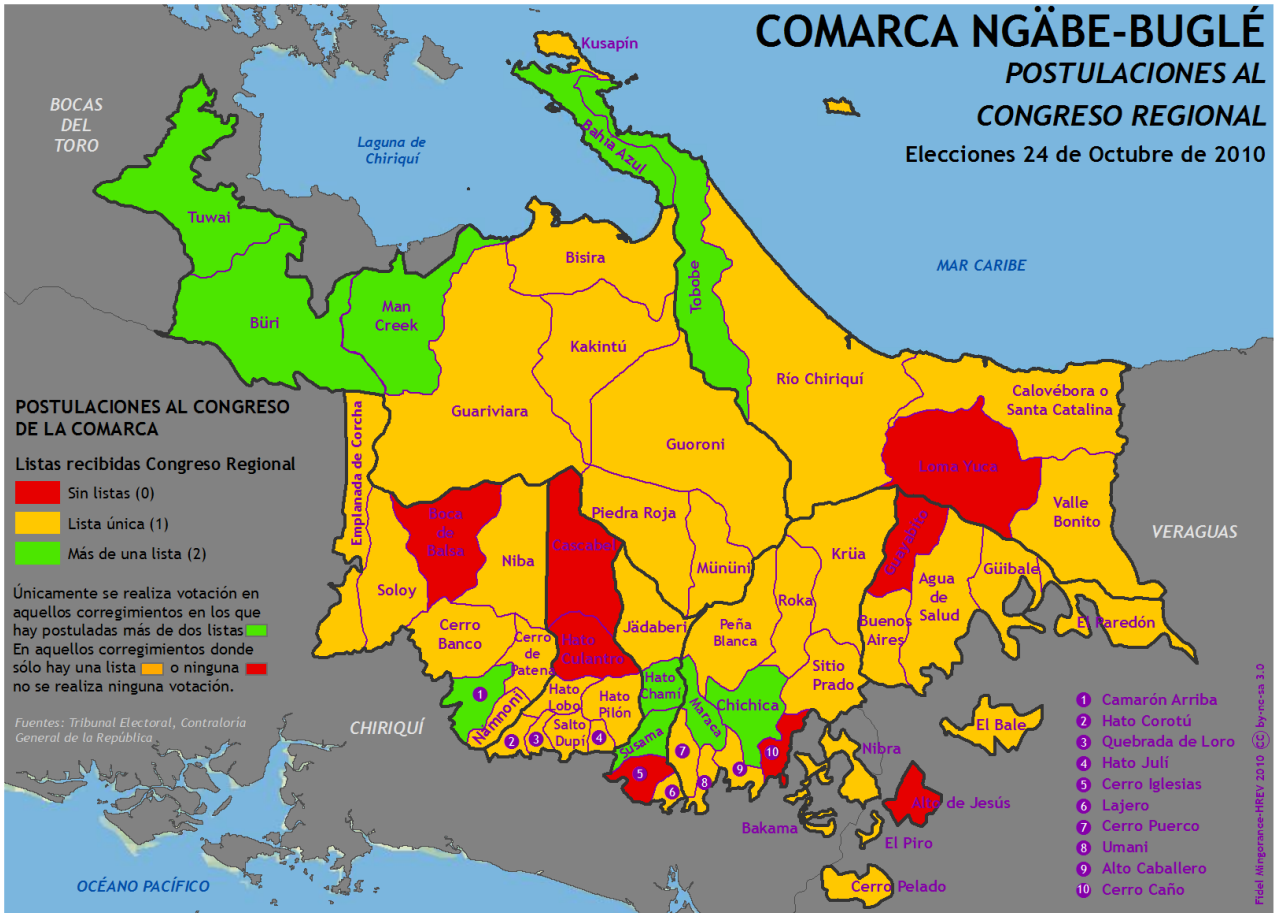
5. **Acatar recomendaciones internacionales**. El Estado de Panamá debe suscribir cuanto antes el Convenio 169 de la OIT y aceptar las recomendaciones del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Racismo de la ONU, así como hacer efectivas las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los casos de las comunidades ngäbe del río Changuinola.

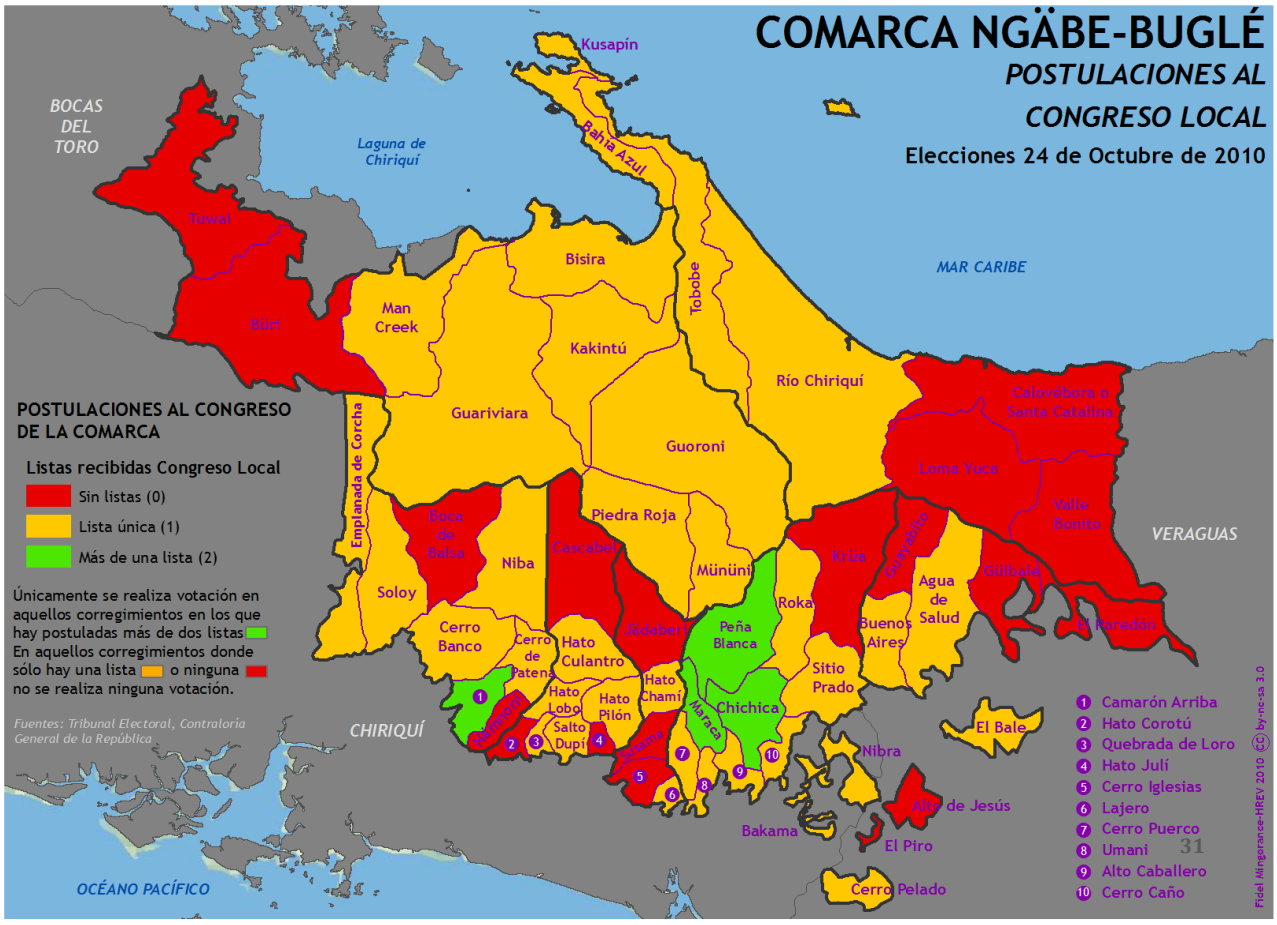
6. **Reflexión sobre la relación Estado-Pueblos Ngäbe y Buglé**. En base a la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y a la buena voluntad expresada por los Magistrados del TE, llamamos a los funcionarios públicos y a los distintos órganos del Estado a abrir un proceso de profunda y sincera reflexión sobre la relación Estado-Comarca en el que, libres de prejuicios, se estudien las asimetrías de esta relación y se diseñe un plan que permita armonizar normas y cumplir con la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, suscrita por Panamá. Estas relaciones poco horizontales no se dan solo con la Comarca Ngäbe-Buglé, por lo que la reflexión interna del Estado (órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial) debe ir más allá de este caso.

11. MAPAS TEMÁTICOS

Nóminas postuladas por corregimiento y grado de competencia democrática real




COMARCA NGÄBE-BUGLÉ
POSTULACIONES AL
CONGRESO REGIONAL
Elecciones 24 de Octubre de 2010
POSTULACIONES AL CONGRESO DE LA COMARCA
Listas recibidas Congreso Regional
Sin listas (0)
Lista única (1)
Más de una lista (2)
Únicamente se realiza votación en aquellos corregimientos en los que hay postuladas más de dos listas
En aquellos corregimientos donde sólo hay una lista o ninguna no se realiza ninguna votación.
Fuentes: Tribunal Electoral, Contraloría General de la República
BOCAS DEL TORO
Laguna de Chiriquí
Kusapín
Bahía Azul
MAR CARIBE
Tuwai
Büri
Man Creek
Bisira
Tobobe
Kakintú
Río Chiriquí
Guariviara
Guoroni
Calovébora o Santa Catalina
Loma Yuca
Valle Bonito
VERAGUAS
Emplanada de Corcha
Boca de Balsa
Niba
Cascabel
Piedra Roja
Mününi
Krüa
Quebrada Ancha
Agua de Salud
Güibale
Soloy
Roka
Buenos Aires
El Raredón
Cerro Banco
Cerro de Patena
Hato Culantro
Jädaberi
Peña Blanca
Sitio Prado
Nimpomni
Hato Lobo
Hato Pilón
Salto Dupí
Hato Chamí
Marena
Chichica
El Bale
CHIRIQUÍ
Nibra
Alto de Jesús
Bakama
El Piro
Cerro Pelado
OCÉANO PACÍFICO
1 Camarón Arriba
2 Hato Corotú
3 Quebrada de Loro
4 Hato Julí
5 Cerro Iglesias
6 Lajero
7 Cerro Puerco
8 Umani
9 Alto Caballero
10 Cerro Caño
Fidel Mirgoranse-HREV 2010 by-nc-sa 3.0


COMARCA NGÄBE-BUGLÉ
POSTULACIONES AL
CONGRESO LOCAL
Elecciones 24 de Octubre de 2010
POSTULACIONES AL CONGRESO DE LA COMARCA
Listas recibidas Congreso Local
Sin listas (0)
Lista única (1)
Más de una lista (2)
Únicamente se realiza votación en aquellos corregimientos en los que hay postuladas más de dos listas
En aquellos corregimientos donde sólo hay una lista o ninguna no se realiza ninguna votación.
Fuentes: Tribunal Electoral, Contraloría General de la República
BOCAS DEL TORO
Laguna de Chiriquí
Kusapín
Bahía Azul
MAR CARIBE
Tuwai
Büri
Man Creek
Bisira
Tobobe
Kakintú
Río Chiriquí
Guariviara
Guoroni
Calovébora o Santa Catalina
Loma Yuca
Valle Bonito
VERAGUAS
Emplanada de Corcha
Boca de Balsa
Niba
Cascabel
Piedra Roja
Mününi
Krüa
Quebrada Ancha
Agua de Salud
Güibale
Soloy
Roka
Buenos Aires
El Raredón
Cerro Banco
Cerro de Patena
Hato Culantro
Jädaberi
Peña Blanca
Sitio Prado
Nimpomni
Hato Lobo
Hato Pilón
Salto Dupí
Hato Chamí
Marena
Chichica
El Bale
CHIRIQUÍ
Nibra
Alto de Jesús
Bakama
El Piro
Cerro Pelado
OCÉANO PACÍFICO
1 Camarón Arriba
2 Hato Corotú
3 Quebrada de Loro
4 Hato Julí
5 Cerro Iglesias
6 Lajero
7 Cerro Puerco
8 Umani
9 Alto Caballero
10 Cerro Caño
Fidel Mirgoranse-HREV 2010 by-nc-sa 3.0